



Rådet för bedömning av lagstiftningen – årsöversikt 2018



RÅDET FÖR BEDÖMNING
AV LAGSTIFTNINGEN

Statsrådets kanslis publikations 2019:15



Rådet för bedömning av lagstiftningen – årsöversikt 2018

Statsrådets kansli

ISBN: 978-952-287-750-5

Layout: Statsrådets förvaltingsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2019



Presentationsblad

Utgivare	Statsrådets kansli		20.5.2019
Publikationens titel	Rådet för bedömning av lagstiftningen – årsöversikt 2018		
Publikationsseriens namn och nummer	Statsrådets kanslis publikationer 2019:15		
ISBN tryckt	978-952-287-749-9	ISSN tryckt	2490-0796
ISBN PDF	978-952-287-750-5	ISSN PDF	2490-1164
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-750-5		
Sidantal	40	Språk	svenska
Nyckelord	rådet för bedömning av lagstiftningen, konsekvensbedömning, regeringens propositioner		
Referat <p>I årsöversikten av rådet för bedömning av lagstiftningen presenteras rådets arbete under verksamhetsåret 2018 och i januari–mars 2019. Enligt rådet för bedömning av lagstiftningen har kvaliteten på konsekvensbedömningarna i de regeringspropositioner som rådet behandlat förbättrats något. Det finns dock förhållandevis stora skillnader i hur lindriga eller betydande de brister som påträffats i propositionsutkasterna är. Rådet för bedömning av lagstiftningen påpekar på samma sätt som i fjol att ministeriernas lagberedningskompetens och resurser för lagberedning bör stärkas.</p>			
Förläggare	Statsrådets kansli		
Tryckort och år	Grano Ab, 2019		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtioneuvoston kanslia		20.5.2019
Julkaisun nimi	Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:15		
ISBN painettu	978-952-287-749-9	ISSN painettu	2490-0796
ISBN PDF	978-952-287-750-5	ISSN PDF	2490-1164
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-750-5		
Sivumäärä	40	Kieli	ruotsi
Asiasanat	lainsäädännön arviointineuvosto, vaikutusten arvioinnit, hallituksen esitykset		
Tiivistelmä <p>Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus 2018 esittelee arviointineuvoston toimintaa vuonna 2018 sekä kertomusvuoden jälkeisiä tapahtumia tammi-maaliskuussa 2019. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan sen käsittelemien hallituksen esitysten vaikutusarviointien taso on jossain määrin parantunut. Esitysluonnosten välillä on kuitenkin verrattain suurta vaihtelua sen suhteen, ovatko puutteet vaikutusarvioinneissa lieviä vai merkittävämpiä. Arviointineuvosto kiinnittää edellisvuoden tapaan huomiota siihen, että ministeriöiden lainvalmistelun osaamista ja resursointia olisi syytä vahvistaa.</p>			
Kustantaja	Valtioneuvoston kanslia		
Painopaikka ja vuosi	Grano Oy, 2019		
Julkaisun jakaja/ myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Innehåll

Förord	7
1 Rådet för bedömning av lagstiftningen	9
1.1 Inrättandet av rådet för bedömning av lagstiftningen och rådets sammansättning	9
1.2 Utlåtanden om regeringens utkast till propositioner	11
2 Verksamheten 2018	12
2.1 Utlåtanden	12
2.2 Kommunikation och interaktion på nationell nivå	20
2.3 Internationell verksamhet	21
3 Verksamhetens resultat, effekt och riskfaktorer	22
3.1 Arbetsinsatser och kostnader	22
3.2 Rådets egen utvärdering av verksamheten	23
3.3 Utvärdering av rådets verksamhet samt rekommendationer	24
4 Iakttagelser med tanke på en vidareutveckling av beredningen	27
5 Vad händer härnäst (2019)?	30
Bilaga 1 Möten som ordförande Leila Koistinen deltagit i och presentationer hon hållit	32
Bilaga 2 Presentationer, diskussioner och möten som sekretariatet (ibland tillsammans med presidiet) har deltagit i	34
Bilaga 3 Möten och diskussioner med intressentgrupper (varav en del tillsammans med rådet) som sekretariatet deltagit i	35
Bilaga 4 Internationella möten och sammanträden i anslutning till RegWatchEuropes verksamhet som rådet och sekretariatet deltagit i	36

FÖRORD

Det har redan under den första verksamhetsperioden för rådet för bedömning av lagstiftningen relativt tydligt framgått vilka styrkor och svagheter som finns i den finländska modellen för detta slag av verksamhet.

Rådets uppgift är närmast att genom att bedöma kvaliteten på konsekvensbedömningarna i regeringens propositioner förbättra lagberedningskulturen. Med de mycket knappa resurser som står till buds har rådet valt att avge utlåtanden om cirka 10 procent av utkastet till regeringspropositioner i slutskedet av beredningsprocessen och att publicera utlåtandena. Systemets karaktär och den knappa tillgången på resurser gör det alltså inte möjligt att ge en sådan rådgivning och ett sådant stöd i begynnelseskedet av lagstiftningsprojekten som ofta önskats från lagstiftarnas sida. Målet är därför att lagberedarna ska lära sig något utifrån rådets utlåtanden, dvs. av andras framgångar och misstag och av sina egna bara i de fall då rådets utlåtande råkar gälla någon av de propositioner de själva varit med om att bereda.

De två största fördelarna med den finländska lagstiftningsbedömningsmodellen är att rådet har en självständig och oberoende ställning och utför en övergripande granskning av konsekvensbedömningarna.

Av Europas 51 stater är det utöver EU bara en liten minoritet som har ett oberoende organ för bedömning av lagstiftningen. Självständighet och oberoende innebär framför allt självständighet i förhållande till politiska aktörer och förvaltningen. Det garanterar rådet möjlighet att göra överväganden utan påtryckningar och att fritt framföra sina åsikter. Därutöver stärker det också förtroendet för rådets arbete. Redan den första verksamhetsperioden visade att rådets självständiga ställning uppskattas.

I motsats till situationen i Finland bedömer det stora flertalet av de organ för bedömning av lagstiftningen som är verksamma i Europa antingen endast konsekvenserna för företagen eller endast de ekonomiska konsekvenserna. I och med att vi i vårt land dessutom bedömer konsekvenserna för myndigheterna, konsekvenserna för miljön och övriga samhällsliga konsekvenser blir det fråga om en bedömning av lagstiftningen som samhällsligt sett

är mer balanserad. Också detta bidrar till att öka förtroendet för rådets arbete bland olika grupper i samhället.

Goda konsekvensbedömningar är i globalt hänseende en erkänt viktig faktor bakom en god lagstiftning. Ett lagstiftningsprojekt är i allmänhet en omfattande helhet och en utdragen process med många rörliga delar. Det är därför möjligt att påverka lagberedningens kvalitet på många punkter och i många led i processen. Regeringen och ministerieledningen har en väsentlig roll i detta. Grundläggande för en god lagberedning är att regeringen har ställt upp realistiska mål för regeringsperioden, att lagstiftningsplanen möjliggör ett professionellt arbetssätt och att tillräckligt med tid avsätts för statstjänstemannaberedningen.

Rådet har också tvingats lyfta fram fall där den politiska beredningen och tjänstemannaberedningen har blandats ihop. Det hör till god lagberedningspraxis att regeringen fastställer målen och tjänstemannaberedningen föreslår olika alternativa metoder för att uppnå dem. Om de politiska aktörerna själva åtar sig frågor som hör till tjänstemannaberedningen binder de dennas händer med följden att förutsättningarna för alternativa modeller och en mångsidig bedömning av konsekvenserna av dem försämras.

Utifrån den respons som inkommit från regeringen och olika intressentgrupper ser det ut som om rådet för bedömning av lagstiftningen under sin första verksamhetsperiod har lyckats etablera sin ställning inom statsrådets lagberedningssystem. Förväntningarna på verksamheten har dock varit höga och rådet har inte med nuvarande resurser helt lyckats leva upp till dem. För att arbetsbeskrivningen ska kunna utvidgas och befästas förutsätts det att det fattas beslut om användningen av resurser.

Inrättandet av rådet för bedömning av lagstiftningen föregicks av flera år av diskussioner, utredningar och förberedelser. Statsminister Juha Sipiläs regering beslutade slutligen utfärda den förordning som krävdes och att utnämna rådet. Beslutet behövdes med hänseende till lagberedningens kvalitet, även om det innebar tillkomsten av ännu en instans som kritiskt utvärderar regeringens verksamhet. Statsrådets kansli har gjort rådets arbete möjligt och understött organiseringen av det praktiska arbetet. Utarbetandet av rådets utlåtanden, publiceringen av rådets arbete och hanteringen av det internationella samarbetet har inneburit att kansliets personal har utfört mycket extra arbete som inte syns utåt.

Rådets sekretariat förtjänar ett särskilt tack för sitt flexibla och professionella arbete och extrainsatser i krävande situationer. Rådets bedömningar grundar sig ofta på föredragning, och bedömningsråden utför därför en kritisk del av rådets arbete.

Helsingfors den 11 mars 2019

Leila Kostiainen
ordförande

1 Rådet för bedömning av lagstiftningen

1.1 Inrättandet av rådet för bedömning av lagstiftningen och rådets sammansättning

Statsrådets förordning om rådet för bedömning av lagstiftningen (1735/2015) trädde i kraft i början av februari 2016. Rådets uppgift är att göra en oberoende och självständig bedömning av konsekvensbedömningarna av lagstiftningen. I administrativt hänseende verkar rådet i anslutning till statsrådets kansli. Rådets två sekreterare och dess permanenta sakkunniga är tjänstemän vid statsrådets kansli.

- Enligt förordningen ska rådet för bedömning av lagstiftningen
- Ge utlåtanden om konsekvensbedömningarna i utkastet till regeringens propositioner
- Ge utlåtanden även om konsekvensbedömningarna i utkastet till andra författningar
- Lägga fram initiativ för att förbättra kvaliteten på lagberedningen, i synnerhet konsekvensbedömningarnas kvalitet och bedömningsverksamheten
- Utvärdera huruvida konsekvenserna av lagstiftningen har förverkligats som förutsett
- Följa hur kvaliteten på konsekvensbedömningarna utvecklas och utvärdera effekterna av sin verksamhet
- Årligen lämna statsrådets kansli en översikt över sin verksamhet

Rådet har en ordförande, två vice ordförande och högst sex andra medlemmar. Statsrådet¹ förordnar rådets ordförande och övriga medlemmar för tre år åt gången. I rådet ska det

¹ I den motiveringspromemoria som gällde statsrådets förordning (av den 21 december 2015) redogörs närmare för rådets uppgifter, sammansättning och utnämning.

Rådet för bedömning av lagstiftning och dess sekretariat. Rådsmedlem Bo Harald och rådets permanenta sakkunniga Arno Liukko saknas på bilden.
Bild: Laura Kotila



finnas sakkunskap om lagberedningen och tillräcklig sakkunskap för granskning av de olika konsekvenskategorierna. Rådet väljer två vice ordförande bland sina medlemmar. Statsrådets kansli utnämner rådets sekreterare och eventuella permanenta sakkunniga. Rådet har två heltidsanställda sekreterare som är placerade vid sessionsenheten vid statsrådets kansli.

Statsrådets allmänna sammanträde utnämnde en ordförande och övriga medlemmar i rådet för bedömning av lagstiftningen för dess första verksamhetsperiod 15.4.2016–14.4.2019, och rådet inledde sin verksamhet i april 2016. Rådets första ordförande var fram till den 31 december 2016 juris doktor, docent Kalle Määtä. Rådets sammansättning ändrades vid statsrådets allmänna sammanträde i december 2016, och ny ordförande är sedan ingången av 2017 juris kandidat Leila Kostianen. Vice ordförande är vice verkställande direktör Leena Linnainmaa och professor Jyrki Tala. Övriga medlemmar är Kalle Määtä, äldre rådgivare Bo Harald, professor Ari Hyytinen, professor Eva Liljebloom, professor Tuula Linna och juris kandidat Rauno Vanhanen. Regeringsråd Arno Liukko har av statsrådet utnämnts till permanent sakkunnig. Sekreterare för rådet är bedömningsråd Meri Virolainen under hela dess nuvarande verksamhetsperiod och bedömningsråd Antti Moisio fram till utgången av maj 2018 och därefter bedömningsråd Kati Rantala. Under perioden 1.9.2017–30.6.2018 arbetade även sakkunnige Tuomas Lihri i sekretariatet.

1.2 Utlåtanden om regeringens utkast till propositioner

Rådets främsta uppgift är att ge utlåtanden om regeringens utkast till propositioner. Rådet gör en övergripande bedömning om så färdiga förslag till regeringspropositioner som möjligt. I praktiken innebär detta att de iakttagelser som gjorts under remissbehandlingen finns med i propositionsutkastet och att utkastet innehållsmässigt föreligger i nära nog slutlig form. Rådet väljer självständigt vilka propositionsutkast som ska bedömas. Vid urvalet utnyttjas bl.a. regeringens lagstiftningsplaner och kanslichefsmötets förslag om lagstiftningsprojekt. Både propositionens ekonomiska och samhällseliga betydelse vägs in. Andra avvägningar som görs är att de olika ministerierna ska vara representerade, urvalet ska vara slumpmässigt och utlåtanden ska ges om propositionsutkast av olika omfattning.

Rådet utför sin bedömning i slutskedet av lagberedningsprocessen. Rådet deltar inte i beredningen av utkastet till proposition. Inte heller är det rådets uppgift att ta ställning till utkastets grundlagsenlighet.

Rådets utlåtanden är offentliga och de publiceras på statsrådets kanslis webbplats (<https://vnk.fi/sv/radet-for-bedomning-av-lagstiftningen>). I samband med publiceringen av utlåtandena har också en nyhetsnotis eller ett pressmeddelande om utlåtandet publicerats. Dessutom har det informerats om publikationen på Twitter. På webbplatsen finns det också en förteckning över de utkast till regeringspropositioner som redan har valts ut för bedömning. Rådets utlåtanden har regelbundet kommenterats i medierna och de har funnit sin plats i diskussionen om konsekvensbedömningarna.

2 Verksamheten 2018

2.1 Utlåtanden

När rådet för bedömning av lagstiftningen tar upp en proposition till behandling under rättas omedelbart det ansvariga ministeriet som ombeds sända ett så färdigt propositionsutkast som möjligt till rådet. Propositionsutkastet, erhållna remissyttranden och en sammanfattning av yttrandena sänds till registratorskontoret vid statsrådets kansli (kirjaamo@vnk.fi) och till rådets sekretariat. För behandlingen av ärendet i rådet ska cirka fyra veckor reserveras räknat från dess ankomstdag till registratorskontoret. Rådets utlåtande offentliggörs när det har godkänts och undertecknats.

Under 2018 tog rådet upp sammanlagt 27 propositionsutkast till behandling och gav utlåtanden om sammanlagt 27.² Rådet gav också riksdagens utskott tre utlåtanden, och dessa gällde framförallt regeringens proposition med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården och till vissa lagar som har samband med den.³ Dessutom gav rådet på kommunikationsministeriets begäran utlåtande om försöksprojektet en in, en ut. Rådet gav därmed sammanlagt 28 olika utlåtanden.

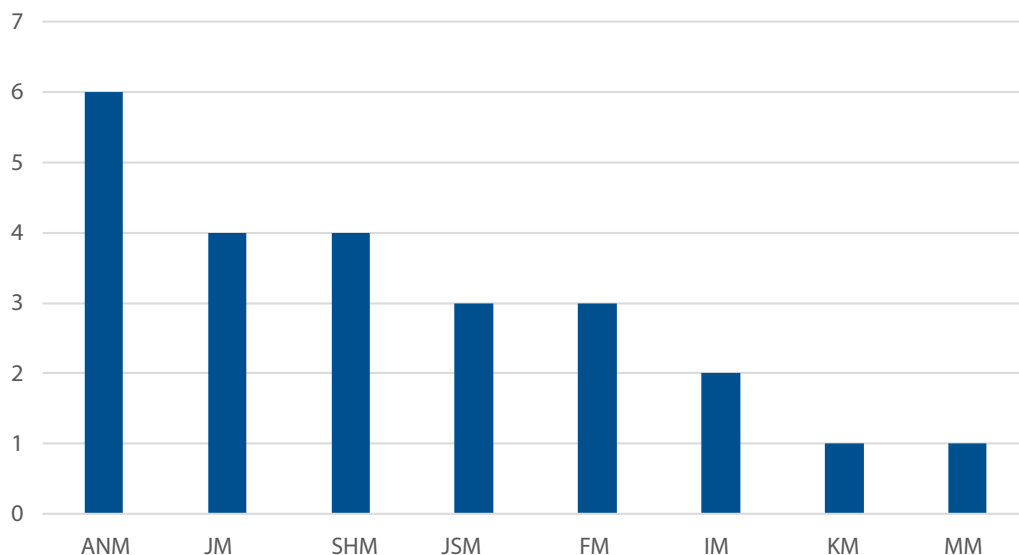
Under 2018 bedömde rådet propositionsutkast som beretts av åtta olika ministerier (diagram 1). Flest utlåtanden gavs om arbets- och näringsministeriets utkast till propositioner,

2 Med avvikelse från den ursprungliga planen har rådet inte gett något utlåtande om fyra av propositionsutkasterna. Rådet gav inte något utlåtande om propositionerna om distansförsäljning av alkohol och om befrämjandet av inkomstdatasystemet, eftersom dessa propositioner förföll under respektive sessionsperiod. Propositionen med förslag till ändring av lagen om fartygsapotek, eftersom behandling av propositionen avbröts. År 2016 valde rådet ut det utkast till proposition som gällde flerkanselfinansieringen av hälso- och sjukvården för behandling. Det var meningen att rådet skulle ge utlåtande om propositionsutkastet, men den tidtabell som ministeriet gett för behandling av ärendet i november 2018 var alltför snäv och man beslöt därför avstå från utlåtandet. Rådet skulle ha haft endast två veckor på sig att ge ett utlåtande om den version av utkastet som samtidigt var ute på remiss. Utkastet skulle lämnas till riksdagen cirka en vecka senare. Rådet ansåg att det enligt sitt mandat inte kunde ge utlåtande om en version av ett utkast som var ute på remiss, i all synnerhet som det föreföll osannolikt att lagberedaren skulle hinna beakta de iakttagelser som framkom i utlåtandet inom den snäva behandlingstid som fanns.

3 En del av de utlåtanden som gavs till riksdagens utskott var utarbetade och undertecknade av rådets sekretariat.

6 stycken. Därefter följde utlåtandena om justitieministeriets och om social- och hälsovårdsministeriets utkast till propositioner, som uppgick till 4 vardera. De regeringspropositioner som behandlades av rådet omfattade knappt 8 procent av samtliga regeringspropositioner som överlämnades. Sammanlagt uppgick antalet sidor i de propositioner som rådet bedömde till drygt 3 000 sidor (projektet en in, en ut medräknat). Beräknat i mängden motiveringssidor⁴ bedömde rådet drygt 16 procent av motiveringarna till regeringens propositioner under det år som gick. Det innebär att rådets utlåtanden var koncentrerade till de propositionsutkast som var mer omfattande än genomsnittet.

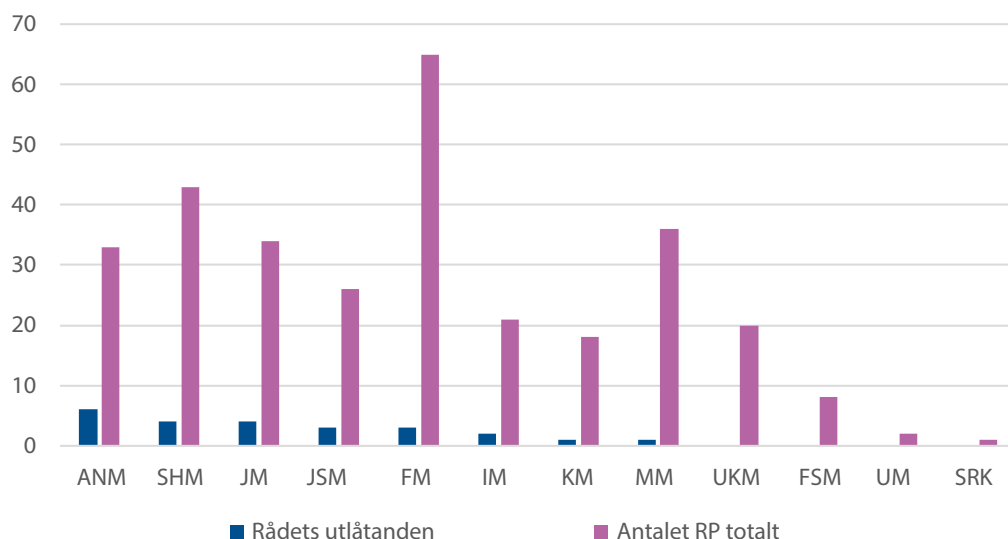
Diagram 1 Rådets utlåtanden 2018 per ministerium.



Av diagram 2 framgår det att det ministerium som lämnade flest propositioner 2018 var finansministeriet. Rådet lämnade flest utlåtanden om propositioner som beretts vid arbets- och näringsministeriet i förhållande till det totala antalet propositioner som bereddes vid ministeriet. Näst flest utlåtanden gavs om justitieministeriets och jord- och skogsbruksministeriets propositioner i förhållande till antalet överlämnade propositioner.

⁴ Med motiveringssidor avses sidor som ingår i den allmänna motiveringen och detaljmotiveringen till regeringens propositioner.

Diagram 2. Antalet överlämnade regeringspropositioner och andelen utlåtanden i förhållande till det totala antalet överlämnade propositioner 2018



Rådet inleder i allmänhet sitt arbete med att bekanta sig med det sakkomplex propositionen gäller redan innan det propositionsutkast som ska bedömas anländer från ministeriet. Mediantiden för behandlingen av det slutliga propositionsutkastet i rådet uppgick till 13 arbetsdagar, och i detta antal ingår också sommarens semesterperiod (tabell 1). I praktiken fick ministerierna sina utlåtanden tidigare, dvs. efter 12 arbetsdagar, eftersom ministeriet fick utlåtandet för kännedom ett dygn före publiceringen.

Rådet för bedömning av lagstiftningen införde våren 2018 s.k. standarduttalanden, som beskriver rådets uppfattning om propositionsutkastets kvalitet. I standarduttalandena hänvisas till anvisningarna om konsekvensbedömning av lagförslag (justitieministeriet 2007).⁵ Till varje utlåtande fogas ett av följande uttalanden:

1. Rådet anser att utkastet till regeringens proposition uppfyller kraven i anvisningarna om konsekvensbedömning av lagförslag. Rådet föreslår endast några få tillägg till utkastet till regeringens proposition.
2. Rådet anser att utkastet till regeringens proposition i huvudsak motsvarar anvisningarna om konsekvensbedömning av lagförslag. Rådet rekommenderar att regeringens proposition kompletteras i överensstämmelse med rådets utlåtande innan propositionen lämnas till riksdagen.

⁵ Statsrådet godkände anvisningarna 2007 i form av ett principbeslut.

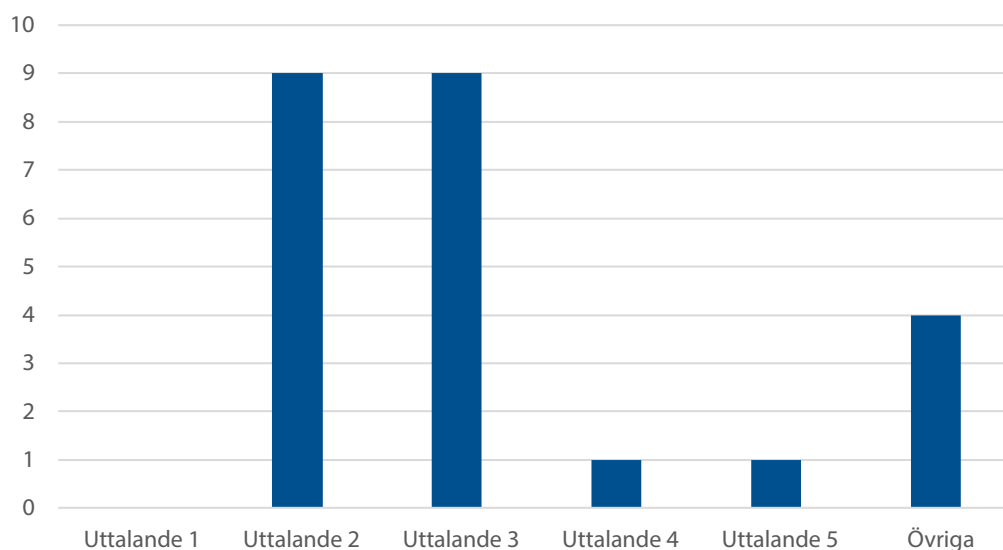
Tabell 1. Uppgifter om utlåtanden som getts under 2018

Utkast till RP	Beredande ministerium	Redigerat RP-utkast från ministeriet	Rådets utlåtande offentligt	Behandlingstid i arbetsdagar	Antal paragrafer i RP-utkastet	Antal sidor i RP-utkastet	Standarduttalande
Trafik- och patient-skadenämnderna	SHM	21.12.2017	10.1.2018	14	53	66	annat
Tillväxttjänster	ANM	15.1.2018	31.1.2018	12	57	151	annat
Genomförande av EU:s dataskyddsförordning	JM	19.1.2018	8.2.2018	14	42	150	5
Social- och hälsovårdsreformen, valfrihet 2	SHM	22.1.2018	16.2.2018	19	102	334	annat
Lagen om företagshemligheter	ANM	26.2.2018	9.3.2018	9	56	112	3
Räddningslagen (sotning)	IM	22.3.2018	13.4.2018	16	12	57	2
Lagen om fordonsbesiktning	KM	24.4.2018	15.5.2018	15	28	66	2
Genmodifierade organismer, begränsad odling	JSM	2.5.2018	16.5.2018	10	14	20	3
Arbetsdagslagen	ANM	21.5.2018	12.6.2018	16	70	187	2
Djurens välbefinnande	JSM	19.6.2018	2.7.2018	9	129	302	2
Domstolsverket	JM	26.06.2018	4.7.2018	6	38	109	3
Klientuppgifter inom social- och hälsovården	SHM	28.6.2018	11.7.2018	9	97	143	3
Elmarknadslagen, datahub	ANM	3.7.2018	27.8.2018	39	24	106	3
Skatt på näringsverksamhet	FM	7.9.2018	19.9.2018	8	6	154	2
Dividender på förvaltarregistrerade aktier	FM	13.9.2018	26.9.2018	9	12	58	4
Miljörelaterade tillståndsförfaranden	MM	7.9.2018	27.9.2018	14	41	134	2
Lagen om penninginsamlingar	IM	18.9.2018	2.10.2018	10	40	176	2
Förbud mot energiutvinning ur kol	ANM	19.9.2018	8.10.2018	13	17	53	2
Konkurslagen	JM	24.9.2018	16.10.2018	16	54	140	3
Försämrat uppsägningskydd	ANM	18.10.2018	26.10.2018	6	2	31	annat
Livsmedelslagen	JSM	11.10.2018	29.10.2018	12	94	122	3
Konsumentkrediter	JM	12.10.2018	1.11.2018	14	9	47	2
Aktiesparkonton	FM	22.11.2018	27.11.2018	3	19	50	3
Läkemedelslagen	SHM	6.11.2018	26.11.2018	14	7	44	3
Övriga utlåtanden							
Projektet en in, en ut			27.4.2018	34			223 (slutrapporter)

3. Rådet anser att utkastet till regeringens proposition delvis följer anvisningarna om konsekvensbedömning av lagförslag. Rådet rekommenderar att utkastet till proposition korrigeras i överensstämmelse med rådets utlåtande innan regeringens proposition lämnas till riksdagen.
4. Rådet anser att utkastet till regeringens proposition är bristfälligt med tanke på kraven i anvisningarna om konsekvensbedömning av lagförslag. Utkastet till proposition bör korrigeras i överensstämmelse med rådets utlåtande innan regeringens proposition lämnas till riksdagen.
5. Rådet anser att det finns betydande brister i utkastet till regeringens proposition. Utifrån utkastet till proposition är det troligtvis inte möjligt att bilda sig en tillräcklig och motiverad uppfattning om förslaget och inte heller om dess ekonomiska och samhällsliga konsekvenser. Om bristerna inte korrigeras är det skäl att allvarligt överväga huruvida propositionen kan lämnas till riksdagen för behandling.

Bland de utkast till regeringspropositioner som rådet behandlade 2018 fanns det inte några sådana utkast som skulle ha uppfyllt kraven i anvisningarna om konsekvensbedömning av lagförslag och därmed ha fått rådets bästa bedömningsuttalande. Bland propositionsutkasterna fanns det ändå 9 utkast som till övervägande del motsvarade anvisningarna om konsekvensbedömning, och fick rådets näst bästa uttalande. Sju olika ministerier stod för beredningen av dem. Enligt rådets uppfattning har propositionsutkastens kvalitet i viss mån förbättrats.

Diagram 3. Fördelningen av rådets uttalanden 2018⁶



⁶ Att det står "övriga" som uttalande kommer sig av att propositionsutkasterna har lämnats innan systemet med standarduttalanden infördes.

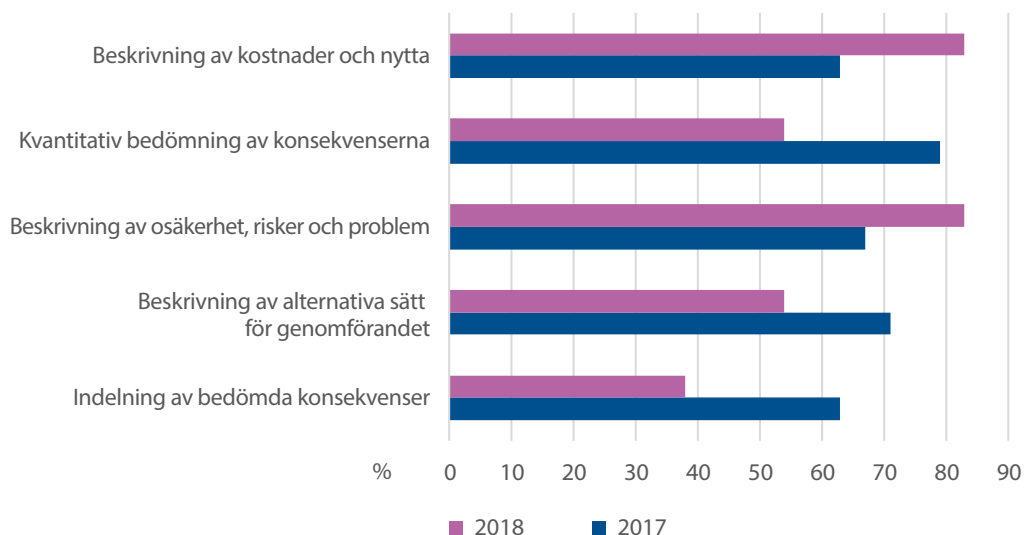
I diagram 4 presenteras de vanligaste synpunkterna på vad som utifrån granskningen borde utvecklas i propositionsutkastet och som rådet lyft fram i sitt utlåtande om utkastet. Beskrivningen av kostnaderna och nyttan av förslaget var bristfällig i över 80 procent av propositionsutkastet. Detta innebär att det utifrån utkastet är svårt eller omöjligt att ta ställning till nyttan och kostnaderna på ett övergripande plan. I typfallet sammanhänger detta med en bristfällig beskrivning av den kvantitativa konsekvensbedömningen. Enligt rådets iakttagelser presenteras det sällan i vilket variationsintervall kostnads- och nyttoposterna rör sig, trots att det vore önskvärt.

Diagram 4. Mest frekventa förbättringsönskemål i fråga om propositionsutkastens konsekvensbedömningar utifrån granskningsmetod (förekomstprocent i de utlåtandet rådet gav 2018)



Vad som oftast var föremål för önskemål om förbättringar i utlåtandena var i stort sett det samma som året innan. Beskrivningen av de kvantitativa bedömningarna hade trots det i någon mån förbättrats. I nära nog 80 procent av utkastet fanns det brister i beskrivningen av de kvantitativa bedömningarna 2017, men året därpå noterades brister i endast drygt hälften av utkastet. Presentationen av kostnader och nytta hade dock försämrats. I beskrivningen av dem noterades det brister i över 60 procent av propositionsutkastet 2017, men följande år var andelen uppe i över 80 procent. Framställningen av alternativen för genomförandet hade förbättrats jämfört med året innan. Då noterades brister i framställningen i över 70 procent av utkastet, medan andelen året därpå hade sjunkit till knappt hälften. Indelningen av konsekvenserna i enlighet med de allmänna rekommendationerna i anvisningarna om konsekvensbedömning hade också förbättrats jämfört med 2017, när den var bristfällig i över 60 procent av utkastet. Året därpå konstaterades brister i indelningen i bara knappt 40 procent av utkastet.

Diagram 5. Förändringarna jämfört med året innan i vissa de mest frekventa förbättringsönskemålen i fråga om propositionsutkastens konsekvensbedömningar utifrån granskningsaspekt.⁷



Utkasten till regeringspropositioner ger i vissa fall en öklar uppfattning om vad som framkommit i konsekvensbedömningarna och vilka osäkerhetsfaktorer som borde beaktas när bedömningarna tolkas. I vissa av utkasten har det funnits betydligt fler hänvisningar till undersökningar och utredningar som beskrivningar av konsekvensmekanismer, vilket naturligtvis är positivt. Av en del utkast framgår det däremot inte tillräckligt klart vad konsekvensbedömningarna grundar sig på. I rådets utlåtanden påpekas det dessutom upprepade gånger att de alternativa modellerna för genomförandet har beskrivits på ett bristfälligt sätt i propositionsutkasten, eller så har sådana inte alls presenterats. Oftast framgår det inte heller av utkasten varför just den lagstiftningslösning som valts anses vara det bästa sättet att uppnå syftet med propositionen. Det är ofta svårt att bedöma indirekta konsekvenser, men de kan vara så pass viktiga att det vore skäl att göra åtminstone en grov uppskattning av dem med beaktande av olika osäkerhetsfaktorer.

I de konsekvensbedömningar som gällde hushållen (medborgarna) och företagen var bristerna fortfarande flest att döma av rådets utlåtanden (diagram 6). I nära nog alla propositionsutkast fanns det utrymme för förbättring av bådadera, även om bristerna i några av propositionerna var av mindre betydelse. Överlag var de olika delområden som ingår i de ekonomiska konsekvenserna (hushållen, företagen, den offentliga ekonomin och samhällsekonomin) ofta bristfälligt beskrivna i konsekvensbedömningarna. I allmänhet hade konsekvenserna för myndigheterna på allmän nivå identifierats, men det fanns ibland brister i de beskrivningar som gällde bl.a. bedömningarna av förändringarna i antalet

⁷ Förändringarna från ett år till ett annat är inte helt jämförbara, eftersom innehållet i de olika kategorierna inte är exakt de samma olika år. En av de punkter som är föremål för förbättringsönskemål (osäkerhet, beskrivning av risker och problem) är resultatet av en sammanslagning av olika kategorier i syfte att ge en bättre helhetsbild.

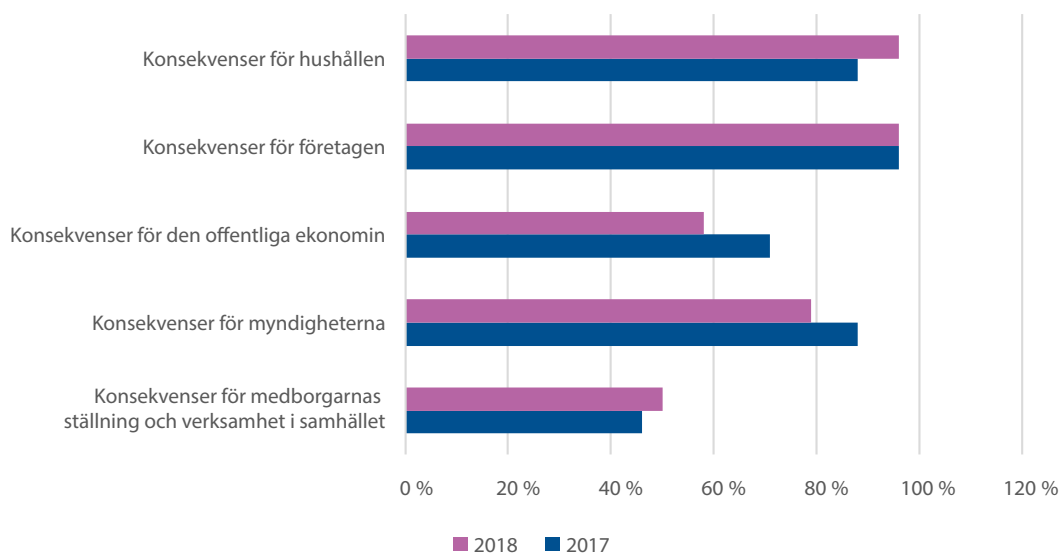
årsverken. I bedömningarna av konsekvenserna för medborgarnas ställning och verksamhet i samhället konstaterades bristfälligheter i ungefär hälften av propositionsutkast. Sammantaget fanns det jämförelsevis stor variation mellan utkasten när det gällde lindriga brister i konsekvensbedömningar å ena sidan och betydande brister å andra sidan.

Diagram 6. De konsekvensbedömningar som oftast är föremål för förbättringsönskemål i propositionsutkasten konsekvensområdesvis.



Jämfört med föregående år hade det inte skett några väsentliga förändringar i fråga om vad som var föremål för önskade förbättringar. I redogörelserna för konsekvenserna för företagen konstaterades det brister i nära nog vartenda propositionsutkast också under året innan. I bedömningarna av konsekvenserna för hushållen konstaterades brister i något fler av propositionsutkasten än under 2017.

Diagram 7. Vissa förändringar i vad som var föremål för förbättringsönskemål i konsekvensbedömningarna jämfört med året innan utifrån konsekvensområde



Vissa av de problempunkter rådet har lyft fram skulle inte kräva särskilt stora korrigeringsinsatser om innehållet i anvisningarna om konsekvensbedömning av lagförslag (justitieministeriet 2007) beaktades mer ingående. Rådet har också noterat sådana brister som kräver större korrigeringsinsatser. Exempelvis att reda ut alternativa metoder för genomförandet eller bedöma de kvantitativa konsekvenserna kan kräva mycket arbete och ta lång tid. Ministerierna skulle troligen ha nytta av att skaffa ekonomisk och samhällsvetenskaplig kompetens för bedömning av konsekvenserna av lagförslagen. Om det inte finns kompetens inom det aktuella ministeriet, borde ministerierna vid behov skaffa utomstående expertstöd från forskningsinstitut eller universitet. Detta kräver resurserallokering och utredning i ett tidigt skede för att ge lagberedarna tillgång till sakkunniga samarbetsparter med möjlighet att stödja konsekvensbedömningarna.

2.2 Kommunikation och interaktion på nationell nivå

Ordföranden för rådet för bedömning av lagstiftningen har deltagit aktivt i diskussionen om konsekvensbedömningar och lagberedning. I bilaga 1 finns en förteckning över de möten ordförande Leila Kostiaisen deltagit i och de presentationer av rådets verksamhet hon hållit och andra motsvarande tillställningar.⁸

Rådet och dess sekretariat träffar regelbundet **företrädare för statsförvaltningen** vid sammankomster, diskussionsmöten och seminarier. Rådet har också arrangerat direkta möten med ministerierna. Rådets sekretariat har dessutom haft täta kontakter med förvaltningen kring praktiska frågor i samband med utlåtandena. Sekretariatet har också hållit föredrag vid flera kurser riktade till lagberedare. Av bilaga 2 framgår det närmare vilka möten, diskussioner och presentationer av verksamheten som sekretariatet har deltagit i.

Vid diskussioner och möten med företrädare för förvaltningen förs i typfallet fram de iakttagelser om lagberedningen och konsekvensbedömningarna rådet gjort på allmän nivå. Därutöver har rådet i viss mån fått återkoppling på sin verksamhet. Man har också gått igenom de tekniska detaljerna för utlåtandeprocessen. Ministerierna har i sin tur beskrivit de processer som sammanhänger med beredningen av regeringens propositioner.

Sekretariatet har också regelbundet deltagit i de möten som arbetsgruppen för smidigare författningar har hållit. Den permanenta sakkunniga har dessutom representerat rådet i den arbetsgrupp vid justitieministeriet som tar fram nya anvisningar för beredningen av regeringspropositioner (HELO-arbetsgruppen).

⁸ I bilaga 1 nämns inte de internationella sammankomster som ansluter sig till ordförandens engagemang i RegWatchEuropes verksamhet. De framgår av bilaga 4.

Utöver företrädare för förvaltningen träffar rådet också **andra intressentgrupper**, såsom riksdagen, sakkunniga och representanter för intresseorganisationer. Vid diskussionerna presenteras vanligen rådets verksamhet på allmän nivå och rådets uppfattning om lagberedningen förs fram. Utifrån de diskussioner som förts intresserar rådets verksamhet och utlåtanden överlag olika sektorer i samhället.

I bilaga 3 beskrivs rådets och sekretariatets möten med intressentgrupper 2018. Också ordföranden har träffat olika intressentgrupper, och dessa möten finns förtecknade i bilaga 1.

Rådets sekretariat deltog i styrgruppen för det av statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsverksamhet (VN TEAS) finansierade projekt som hade till uppgift att utreda regelbördan och hur den ska mätas.

2.3 Internationell verksamhet

Redan när rådet för bedömning av lagstiftningen inledde sin verksamhet sommaren 2016 anslöt det sig till nätverket RegWatchEurope, som inrättats av rådets europeiska systerorgan. Rådet fungerar under 2019 som ordförande för nätverket. Förberedelserna inför ordförandeskapet krävde att såväl ordföranden som sekretariatet aktivt deltog i och satte sig in i olika ärenden redan 2018. I RegWatchEuropes arbete 2018 accentuerades EU-inflytandet och samarbetet med OECD. Rådet har som mål för ordförandeskapsperioden ställt upp att i) utveckla nätverkets metodologiska samarbete med hjälp av bl.a. workshoppar, ii) fortsätta påverka inom EU, bl.a. i anslutning till Europaparlamentsvalet, och iii) dra upp riktlinjer för en utvidgning av nätverket. Rådet beredde under 2018 bl.a. ett prioriteringsdokument inför ordförandeskapsåret och en tidsplan för nätverkets verksamhet och samordningen av verksamheten.

Rådets ordförande och sekretariat har deltagit i de internationella möten och sammankomster som ingick i RegWatchEuropes verksamhet. Av bilaga 4 framgår de möten som ingick i verksamheten 2018.

Samarbetet med de andra europeiska organen har gett rådet för bedömning av lagstiftningen möjlighet till kollegialt lärande av dem. Det har också ökat kontakterna till sakkunniga som arbetar för bättre lagstiftning på internationell nivå.

3 Verksamhetens resultat, effekt och riskfaktorer

3.1 Arbetsinsatser och kostnader

Rådet för bedömning av lagstiftningen sammanträdde sammanlagt 15 gånger 2018 (18.1, 25.1, 15.2, 8.3, 22.3, 12.4, 3.5, 24.5, 19.6, 23.8, 13.9, 4.10, 25.10, 15.11 och 13.12). Rådsmedlemmarnas deltagarfrekvens var cirka 75 procent. Dessutom höll rådet möten genom skriftligt förfarande, där utkast till utlåtanden behandlades och godkändes. En betydande del av rådets arbete sker utanför mötena då medlemmarna sätter sig in i utkasterna till utlåtanden och regeringens propositioner. Medlemmarnas deltagande i beredningen av utlåtandena sker till övervägande del utanför mötena.

De utgifter som rådet ger upphov till är till största delen löneutgifterna för rådets sekretariat. Dessutom uppkommer löpande kostnader till följd av löneutgifterna och den övriga verksamheten, närmast resekostnader i anslutning till det internationella samarbetet.

Medlemmarnas årsarvode var 4 400 euro, vice ordförandenas årsarvode var 5 500 euro och ordförandens årsarvode var 8 800 euro 2018.

OECD har gjort en jämförelse mellan den verksamhet som de europeiska systerorgan (oversight bodies) tillhörande nätverket RegWatchEurope bedriver och vilka resurser de har för verksamheten⁹. Utifrån jämförelsen har råden i de andra länderna minst fyra gånger så stora resurser för verksamheten som de Finland har.¹⁰

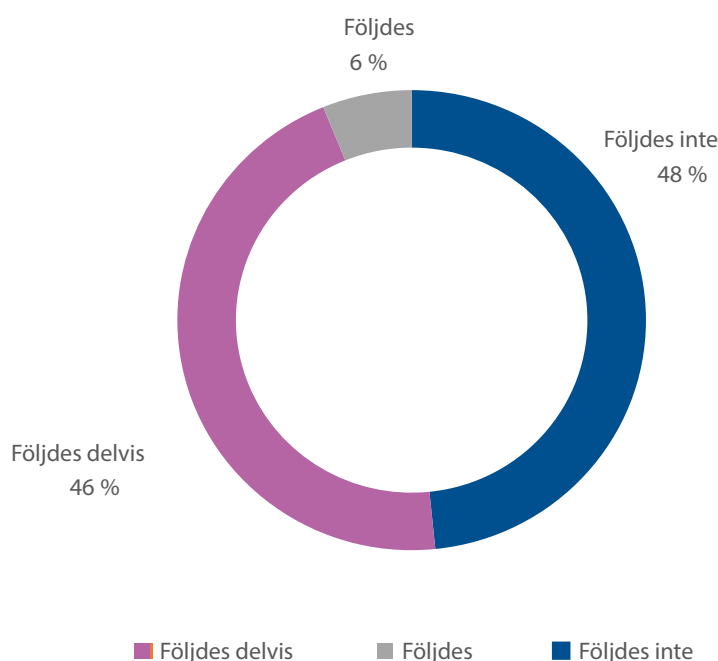
9 OECD (2018), "Case Studies of RegWatchEurope regulatory oversight bodies and of the European Union Regulatory Scrutiny Board", OECD, Paris.

10 På jämförelsen av resurserna inverkar dock det faktum att exempelvis hyreskostnader för lokaler i varierande utsträckning har beaktats i kostnaderna.

3.2 Rådets egen utvärdering av verksamheten

Rådet för bedömning av lagstiftningen har inte tillräckliga resurser för att följa hur rådets rekommendationer beaktas i den slutliga regeringspropositionen som lämnas till riksdagen, men enligt den generella uppföljningen på årsnivå har över hälften av de brister som påpekats i rådets utlåtanden avhjälpats helt eller delvis i den fortsatta beredningen av propositionerna 2018 (diagram 6). Andelen är i stort sett densamma som föregående år, men en något mindre del av rekommendationerna hade beaktats helt jämfört med året innan. Av rekommendationerna i utlåtandena hade 6 procent beaktats helt och hållet 2018 medan andelen 2017 uppgick till 15 procent.

Diagram 8 I vilken mån rådets rekommendationer följdes i regeringens propositioner till riksdagen 2018



Enligt det mandat rådet har ska regeringens propositioner lämnas till rådet i så färdigt skick som möjligt, vilket medför att rådets behandling av propositionsutkastet infaller i slutet av lagberedningsprocessen.¹¹ Syftet är att rådet ska verka som självständig och oberoende bedömare, och det kan därför inte delta i själva beredningen av propositionerna. Rådet har därför inte gett ministerierna några konsultationer i beredningsskedet, eftersom

11 I promemorian till statsrådets förordning om rådet för bedömning av lagstiftningen (1735/2015) konstateras det att de regeringspropositioner som valts ut för bedömning ska tillställas rådet för bedömning av lagstiftningen i form av så färdiga utkastet som möjligt.

det i så fall kunde tvingas bedöma sitt eget arbete. Till liknande slutsatser har också rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken kommit i sin verksamhet, även om det till uppgifter och syfte skiljer sig från rådet för bedömning av lagstiftningen.¹² De resurser som för närvarande står till rådets förfogande möjliggör inte heller ministeriekonsultationer. Rådet har trots det fört en intensiv dialog med regeringen (se föregående kapitel), och kan på så sätt förmedla sina synpunkter på konsekvensbedömningen och lagberedningen i allmänhet.

Trots de knappa resurserna har rådet enligt egen uppfattning aktivt fungerat för att främja lagberedningens kvalitet. Rådet har lyckats visa att det behövs och visat på upprepade problematiska punkter i konsekvensbedömningen och upprätthållit en diskussion om lagberedningens kvalitet. Detta har krävt att rådets ordförande, medlemmar och sekretariat aktivt har satt sig in i ärendena och kommunicerat med de viktigaste intressentgrupperna. Systemet omfattar dock mycket begränsade personresurser, vilket gör det sårbart. Detta utgör och kommer också i fortsättningen att utgöra en risk för en störningsfri verksamhet. Konsekvenserna för rådets verksamhet och för ordförandeskapet för RegWatchEurope 2019 kan vara betydande, om det ena bedömningsrådet av någon anledning inte står till disposition under t.ex. några veckors tid.

De resurser rådet har till sitt förfogande ger inte utrymme för en mycket mer omfattande arbetsbeskrivning eller större behandlingsmängd i fråga om propositionsutkast. På grund av den ställningstagandenas generaliserbarhet och de valda propositionsutkastens mångsidighet behöver behandlingsmängden inte nödvändigtvis utökas, eftersom det är meningen att det ska gå att tillämpa lärdomarna av de enskilda utlåtandena på allmän nivå.

3.3 Utvärdering av rådets verksamhet samt rekommendationer

Statsrådets kansli inledde 2017 projektet VN TEAS13 för att få en utvärdering av effekterna av det arbete rådet för bedömning av lagstiftningen gjort. Projektet genomfördes av

12 Ordföranden för rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken, Roope Uusitalo, bedömde det arbete som rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken utfört och dess mandat i Kansantaloustieteen aikakauskirja. Enligt honom gör rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken i princip utvärderingar i efterhand av hur den ekonomiska politik som bedrivits har lyckats och kan inte i egentlig mening lägga fram nya förslag. Han framhåller att den viktigaste orsaken till detta är åtskillnaden av beredningen och utvärderingen. Om rådet för utvärdering av den ekonomiska politiken skulle lägga fram nya förslag och dessa i slutändan genomföras, uppkommer lätt en situation där rådet tvingas utvärdera sina egna förslag. Han konstaterar att gränsen dock är diffus. Uusitalo: Kokemuksia talouspolitiikan arviointineuvostosta. Kansantaloustieteen aikakauskirja 3/2018.)

13 Inom ramen för statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsverksamhet, som samordnas av statsrådets kansli, tar man fram information till stöd för beslutsfattande, kunskapsbaserad ledning och verksamhetspraxis.

professor Anssi Keinänen från Östra Finlands universitet. Slutrapporten över utvärderingen hade inte publicerats vid tidpunkten för denna sammanställning, men utifrån det utkast¹⁴ som fanns var omdömet om verksamheten relativt positiv. Utifrån rapporten har rådet för bedömning av lagstiftningen under sin korta existens visat att det behövs för utvecklingen av lagberedningen.

I rapporten presenteras några rekommendationer för utveckling av rådets verksamhet.

Rådet bör ta en mer aktiv roll som rådgivare i relation till lagberedarna och även samarbeta mer aktivt med kanslicheferna, tjänstemannaledningen på mellannivå och de politiska beslutsfattarna.

- Rådet bör ta en mer aktiv roll som initiativtagare för utveckling av lagberedningens kvalitet.
- Rådets arbetsbeskrivning bör evalueras på nytt i relation till de resurser rådet har till sitt förfogande.
- Rådets ställning bör regleras på författningsnivå.

Rådet förhåller sig i princip positivt till de strävanden att öka samarbetet med ministerierna och att inta en mer aktiv roll som utvecklare av lagstiftningen som lyfts fram i forskningsprojektet. Såsom ovan redan framgått upprätthåller rådet en aktiv kommunikation med bl.a. förvaltningen. Alla förhoppningar kan trots det inte uppfyllas med nuvarande resurser. I avsnitt 5 i årsöversikten behandlas den verksamhet som går utöver att ge utlåtanden mer ingående.

I OECD:s (2018)¹⁵ publikation Regulatory Policy Outlook 2018 behandlas OECD:s färskas iakttagelser och rekommendationer för att uppnå en bättre lagstiftning. När det gäller konsekvensbedömningen anser OECD att det är bäst att koncentrera sig på projekt av samhällelig betydelse och använda resurserna för dem. Enligt OECD:s iakttagelser fäster de instanser som gör konsekvensbedömningarna i typfallet mest uppmärksamhet vid ekonomiska konsekvenser, varvid många andra viktiga konsekvenser, såsom samhälleliga konsekvenser, ofta får alltför liten uppmärksamhet. Det anses också vara viktigt att olika alternativ för att uppnå det önskade syftet behandlas. OECD framhåller dessutom vikten av transparens i hörandena, god kommunikation och delaktighet för att intressentgrupperna ska känna att de beaktats. För Finlands vidkommande betonar OECD de begränsade resurser rådet för bedömning av lagstiftningen har till sitt förfogande.

14 Sekretariatet för rådet för bedömning av lagstiftningen fick ett utkast till sammandraget över resultaten av forskningsrapporten och dess rekommendationer den 5 mars 2019.

15 OECD (2018), OECD Regulatory Policy Outlook 2018, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

Rådet har i sitt arbete koncentrerat sig på projekt som är mer omfattande än genomsnittet. Bland lagstiftningsprojekten har det varit t.ex. regeringens spetsprojekt eller andra sådana projekt som enligt rådets bedömning är väsentliga för samhället. Rådet tillämpar ett holistiskt synsätt i sin bedömning varvid man utöver de ekonomiska konsekvenserna tar fasta på konsekvenser för myndigheterna och för miljön samt samhälleliga konsekvenser, såsom rättssäkerheten, jämlikheten mellan könen eller tillgången till tjänster. Rådet har också upprepade gånger i sina utlåtanden fäst uppmärksamhet vid den bristfälliga beskrivningen av andra alternativ och ett adekvat beaktande av remissbehandlingen. Utifrån OECD:s rekommendationer kan den inriktning rådet har valt anses vara den rätta.

Enligt en färsk undersökning har konsekvenser för företagen bedömts betydligt oftare 2017 än fyra år tidigare om man tittar på samtliga regeringspropositioner från åren i fråga. Konsekvenser för invånarna (ibland konsekvenser för människorna) hade bedömts något oftare 2017 än 2013. Hur stor andel detta utgjorde av bedömningen av konsekvenserna för hushållen hade dock ökat märkbart jämfört med resultaten från 2013.¹⁶ Det är möjligt att rådets bedömning av lagstiftningen har bidragit till ökningen av bedömningarna av konsekvenserna för företagen och hushållen. Resultaten berättar emellertid ingenting om bedömningarnas kvalitet. I samma undersökning utvärderades också konsekvensbedömningarnas kvalitet med hjälp av kvalitativa metoder. Det går inte att empiriskt dra några generella slutsatser av resultatet av denna del av undersökningen¹⁷, men de illustrerar typiska problem. Olika osäkerhetsfaktorer redovisas exempelvis väldigt bristfälligt. Detta resultat stöder rådets egna iakttagelser.

16 I regeringens propositioner från 2013 identifierades konsekvenser för företagen i 33 procent av propositionerna medan motsvarande andel 2017 var 46 procent. När det gällde konsekvenser för människor var motsvarande andelar i procent 48 (2017) och 44 (2013), och deras andel av bedömningen av konsekvenserna för hushållen utgjorde i procent 30 (2017) respektive 13 (2013). Källa: Rantala, K. ym. (2019) Ihmisiin kohdistuvat vaikutusarviot hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin (på finska). Ska publiceras. HU: Institutet för kriminologi och rättspolitik, undersökningspublikationer.

17 I undersökningen granskades fem av regeringens propositioner, alla från olika förvaltningsområden. Enligt resultaten framställdes de kvantitativa konsekvensbedömningarna mycket resultatriktat utan att bedömningsprocesserna och osäkerhetsfaktorerna öppnades upp, samtidigt som de kvalitativa bedömningarna var mycket ytliga. Framställningssättet hade många brister.

4 Iakttagelser med tanke på en vidareutveckling av beredningen

Rådet för bedömning av lagstiftningen fäste redan i sin föregående årsöversikt uppmärksamhet vid de knappa resurserna för arbetet. Enligt rådets uppfattning är det fortfarande aktuellt att förstärka lagberedningsresurserna, dvs. den ekonomiska och samhällsvetenskapliga kompetensen vid ministerierna. En nyligen gjord undersökning bekräftar att det finns relativt få ekonomiska experter inom statsförvaltningen.¹⁸ Enligt beräkningar arbetar för närvarande 37 sådana ekonomiska experter i statsförvaltningen vilkas arbetsinsatser står till disposition för konsekvensbedömningar. Vid skatteavdelningen på finansministeriet, som enligt utredningen lyckats relativt väl i sina konsekvensbedömningar i fråga om ekonomi, arbetade sju ekonomiska experter 2018, vilket gör att var och en av dem hade cirka tre regeringspropositioner att bedöma.

I rådets utlåtanden upprepas i stort sett samma teman, såsom brister i utredningen av alternativa metoder, vid bedömningen av kostnader och nytta och när det gäller att ge en helhetsbild av konsekvenserna. Bland de propositioner som rådet har behandlat har det också funnits sådana vars konsekvensbedömningar har varit relativt bra. Enligt rådets uppfattning har konsekvensbedömningarnas kvalitet stigit på tre år, men saken kräver en noggrannare analys.

Anvisningarna om konsekvensbedömning av lagförslag ger enligt rådets mening rätt litet vägledning i hur bedömningarna borde göras. Det kan hända att tillämpningen av anvisningarna skulle kräva mer hjälp, eftersom det är fråga om empiriska metoder och förmåga att gestalta förhållandet mellan olika konsekvenser, vilket i sin tur kräver know-how. Att öka antalet ekonomiska experter och samhällsvetare i förvaltningen kunde bidra till att förbättra kvaliteten på konsekvensbedömningarna. Rådet har den uppfattningen att det

¹⁸ Tuulia Hakola-Uusitalo et al. har beräknat antalet ekonomiska experter inom beredningen av den ekonomiska politiken vid Servicecentret för statens ekonomi- och personalförvaltning med hjälp av ett anonymiserat material. Hakola-Uusitalo, T. & Björk A.: Ekonomistit ja talouspolitiikan valmistelu. Kansantaloustieteen aikakauskirja 4/2018.

inom förvaltningen finns en växande medvetenhet om konsekvensbedömningarnas betydelse, men bristen på resurser och tid verkar fortfarande försvåra beredningen av utkasten till regeringspropositioner. Det är därför viktigt att fästa vikt vid ledningen av lagberedningen.

En stark politisk styrning har en benägenhet att försämra konsekvensbedömningens kvalitet, vilket man länge känt till¹⁹. Såsom framgår av förordet har rådet tvingats fästa uppmärksamhet vid att den politiska beredningen och tjänstemannaberedningen har blandats samman. Om de politiska aktörerna själva åtar sig frågor som hör till tjänstemannaberedningen, dvs. fattar beslut om metoderna i stället för om målen, binder de dennas händer med följderna att förutsättningarna för alternativa modeller och en mångsidig utvärdering av konsekvenserna av dem försämras.

OECD (2018) anser att lagar och bestämmelser som helhet betraktade är väsentliga arbetsredskap för att främja välfärden och den ekonomiska tillväxten. Lagstiftningspolitiken kan vara en delfaktor när det gäller att bädda för investeringar, ekonomisk tillväxt och innovationer. Syftet med lagstiftningen är att producera samhällsnytta, men detta har också sitt pris. OECD framhåller därför betydelsen av en god lagstiftningspraxis och solida lagar och bestämmelser. Rådet anser att även Finland noggrant bör iakttä OECD:s rekommendationer om god lagstiftningspraxis.

Statsrådets kansli har tillsatt en beredningsgrupp med uppgift att lägga fram förslag för att utveckla samordningen av och planenligheten i statsrådets lagstiftningsarbete och för att förbättra kvaliteten på lagberedningen.²⁰ De förslag som framkommit är:

- Säkerställande av sådan långsiktig planering av lagstiftningen som förbättrar statsrådets strategiska ledning (lagstiftningsplaner för regeringsperioden och sessionsperioden)
- Stärkande av de personalresurser inom statsrådets lagberedning som stöder de viktigaste reformerna i regeringsprogrammet (statsrådets gemensamma lagberedningsresurser)
- Stärkande av den grundläggande utbildning, fortbildning och specialiseringsutbildning som utvecklar lagberedningskompetensen (en modell för ordnande av utbildning i lagberedning)

19 Följderna av den politiska styrningens konsekvensbedömningar har analyserats i bl.a. följande publikationer: Rantala K. (2011) Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. Rättspolitiska forskningsinstitutet 255, t.ex. s. 187 (på finska); Slant m.fl. (2013) Vaikuttavaa vaikutusarviointia? Helsingfors: Rättspolitiska forskningsinstitutets forskningsmeddelanden 125, s. 23–29 (på finska).

20 Information om projektet finns på statsrådets webbplats: https://valtioneuvosto.fi/artikkeli/-/asset_publisher/10616/valmisteluryhma-lainsaadantotyon-kehittamiseksi-asetettu?_101_INSTANCE_3wysl01Z0ni_languageId=sv_SE

- Utveckling av en digital plattform som gör lagberedningen effektivare samt automatisering av tillgången till lagberedningens datalager (ett digitalt skrivbord för lagberedare)

Ordförande för beredningsgruppen är kanslichef Pekka Timonen från justitieministeriet och vice ordförande är understatssekreterare Timo Lankinen från statsrådets kansli. Målet är att åtgärder för att förnya lagberedningsarbetet kan vidtas i början av nästa regeringsperiod.

Rådet anser projektet och uppdateringen av anvisningarna om utarbetande av regeringspropositioner vara ett steg i rätt riktning då det gäller att utveckla lagberedningen på statsrådsnivå. Framförallt förslagen om att stärka personalresurserna inom de viktigaste reformerna och förbättrad utbildning är välkomna.

I det följande beskrivs rådets åtgärder för att utveckla lagberedningen till den del de gäller verksamheten 2019. Utvecklingen avser utvärdering av lagstiftningen, anvisningen för utarbetande av regeringspropositioner och planeringen av ett pilotförsök på EU-nivå.

5 Vad händer härnäst (2019)?

Enligt de iakttagelser OECD (2018) gjort är ett systematiskt förfarande för utvärdering av funktionaliteten hos lagar och bestämmelser bristfälliga i OECD-länderna, det saknas alltså strukturer och processer på regeringsnivå för en efterhandskontroll av lagstiftningen. När lagen väl har trätt i kraft förblir det ofta oklart om lagarna och den helhet de ingår i har uppnått de mål som ställts upp för dem.

I mars 2019 tog rådet för bedömning av lagstiftningen initiativ till uppbyggnaden av ett system för efterhandskontroll på statsrådsnivå. Syftet med initiativet var att fästa uppmärksamhet vid det problem som också OECD lyft fram, nämligen bristen på ett systematiskt uppföljningssystem. Samtidigt införde rådet ett nytt verktyg, dvs. initiativet, för att utveckla lagberedningen. Rådet anser trots det att det inte är värt att gå för fort fram när det gäller att bygga upp ett utvärderingssystem. Kompetens och resurser bör garanteras för att man med hjälp av systemet ska kunna dra lärdomar av resultaten av redan genomförda lagstiftningsprojekt.

Rådet gav i januari 2019 ett utlåtande om utkastet till anvisningarna om utarbetande av regeringspropositioner. Rådet påpekade i sitt utlåtande bl.a. vid att anvisningarna ställvis förblir på ett rätt allmän nivå. Det fördes också fram i utlåtandet att anvisningsutkastet i många punkter behandlar konsekvensbedömningarna som om konsekvenserna med säkerhet går att reda ut. Detta trots att det i utkastet också betonas att de osäkerhetsfaktorer som hänförs sig till bedömningen bör lyftas fram. Det går inte att förutse vad som händer i framtiden, och syftet med lagberedningen är uttryckligen att bedöma de eventuella konsekvenserna av bestämmelserna. Formuleringar som behandlar konsekvenserna som om de var fakta kan leda till oändamålsenliga konsekvensbedömningar och därmed försämra deras kvalitet.

Rådet fäste också uppmärksamhet vid att skrivningen om vad som bör beaktas i samband med verkställigheten förblir på en alltför allmän nivå. Det vore enligt rådet skäl att på konkret nivå gå igenom frågor som gäller verkställigheten i lagberedningen, och det vore också bra att skriva in de centrala iakttagelserna i propositionen. Det är inte fråga om enbart planeringen av stödåtgärder för den lagstiftning som bereds, utan realiteterna för verkställandet bör beaktas redan i beredningsskedet för att lagstiftningen inte ska ge

upphov till en onödigt tung regleringsbörda eller reglering som med hänsyn till praxis är orealistisk²¹.

Lagstiftning baserad på EU:s regelverk utgör en betydande del av lagstiftningen i Finland. Därför bör hänsyn tas till denna omständighet i allt större utsträckning. En allmänt utbredd uppfattning är att lagberedarna har en mycket snäv tidtabell när det gäller att informera riksdagen efter det att kommissionen har antagit ett lagförslag. Konsekvensbedömningen kan inskränka sig till en mycket allmän nivå, om man inte på förhand har övervägt konsekvenserna av det kommande förslaget. När förhandlingarna fortskrider kan konsekvensbedömningen dock utökas med en kompletterande U-skrivelse.

Under förhandlingsprocessen på EU-nivå kan förslaget ge upphov till oväntade slutresultat, och det är därför en utmaning att göra konsekvensbedömningar i ett tidigt skede. I stället för att bedöma vilka konsekvenser ett enskilt beslut kommer att ha, tvingas man i stället göra bedömningar på en omfattande skala där konsekvenserna beror på slutresultatet av förhandlingarna om en rättsakt. Enligt rådets erfarenheter förblir det i många propositioner oklart om den lämnar rum för nationellt handlingsutrymme vid verkställigheten, och hur detta nationella handlingsutrymme ska användas. Det motiveras inte heller alltid varför det i propositionen föreslås en reglering som överskrider den miniminivå som förutsätts i EU-rättsakten. Eventuella uppgifter om hur andra länder planerar att verkställa rättsakten och om deras praxis skulle ofta vara av intresse, men sådana uppgifter står inte alltid till buds.

Rådet har noterat att det behöver finnas tillräckligt med tid på nationell nivå för att bedöma konsekvenserna av lagstiftning som baserar sig på EU-rättsakter. Rådet har också lyft fram denna fråga i RegWatchEurope och vid sina möten med EU-institutionerna. Denna fråga är särskilt aktuell under 2019, då Finland är ordförande för RegWatchEurope. Rådet planerar också att genomföra ett pilotförsök i fråga om ett nytt lagstiftningsprojekt inom EU när den nya kommissionen har inlett sitt arbete. Syftet med pilotförsöket är att i mån av möjlighet evaluera den nationella konsekvensbedömningen och hela processen i vidare mening och hur rådet på allmän nivå kan bidra med stöd för att en bättre uppfattning av konsekvenserna av EU-lagstiftningen ska kunna ges på nationell nivå. Planeringen av pilotförsöket har inletts våren 2019.

21 Enligt en enkät riktad till företagen anser företrädare för företagen att myndigheternas skiftande och oförutsägbara genomförandep Praxis ofta är en större belastning än själva bestämmelserna, förutsatt att dessa är tydliga. (Källa: Uusikylä P. m.fl. (2018) Yritysten näkemyksiä sääntelytaakasta: kyselyn tuloksia. I publikationen Rantala, K., m.fl. (2018) Utvärdering och minskande av regleringsbördan (på finska, sammandrag på svenska). Statsrådets kanslis publikationsserie 27/2018.) Rekommendationer för hur verkställandet ska beaktas finns på s. 134 i publikationen. I utvärderingen av verkställandet av lagstiftningen har betydande brister upptäckts i anslutning till exempelvis informationssystem och myndigheternas verksamhetskultur, och problemen har försämrat förutsättningarna för att lagarna ska fungera på ett ändamålsenligt sätt, även om det också funnits inbyggda problem i lagstiftningens förhållande till realiteterna. (Se t.ex. Rantala K. m.fl. (2008) Kaltevallat pinnalla – perheen sisäisen lähestymiskiellon arviointitutkimus. Helsingfors: Rättspolitiska forskningsinstitutet 239 (på finska); Liimatainen A. m.fl. (2017) Porkkanaa ja keppiä – Rangaistusajan suunnitelmat osana vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa. HU: Institutet för kriminologi och rättspolitik, undersökningspublikationer 14/2017 (på finska).)

Bilaga 1 Möten som ordförande Leila Koistinen deltagit i och presentationer hon hållit

Datum	Namn	Organisation	
9.1.2018	Meeri Haataja, chef för artificiell intelligens	OP	Annan instans
23.1.2018	Sakkunniga	Finlands Bank	Myndighet
26.1.2018	Nils Björkstén, nämndemedlem	Kommissionens nämnd för lagstiftningskontroll	Annan instans
29.1.2018	Lauri Korkea-aho, press- och kommunikationschef	Attendo	Intresseorganisation
30.1.2018	Markus Sovala och Timo Aronkyrö, förändringsledare	Nylands förbund	Annan instans
15.2.2018	Jari Partanen, statssekreterare	Kommunikationsministeriet	Ministerium
19.2.2018	Antti Kivelä, direktör	Sitra	Annan instans
21.2.2018	Jaana Laitinen-Pesola, riksdagsledamot	Riksdagen	Annan instans
8.3.2017	Corinna Tammenmaa, språkrättsråd, Vava Lunabba, överinspektör, Maria Soinen, överinspektör	Justitieministeriet	Ministerium
12.3.2018	Annika Rönni-Sällinen, direktör	FFC	Intresseorganisation
13.3.2018	Tuomas Pöysti, justitiekansler, Maija Salo, avdelningschef	Justitiekanslersämbetet	Myndighet
20.3.2018	Anssi Kujala, specialmedarbetare	Finansministeriet	Ministerium
26.3.2018	Presentation av rådets verksamhet	Kommissionens representation i Finland	Annan instans
27.3.2018	Presentation av rådets verksamhet för den litauiska delegationen	Statsrådets kansli	Ministerium
28.3.2018	Kirsi Varhila, avdelningschef	Social- och hälsovårdsministeriet	Ministerium
11.4.2018	Presentation av rådets verksamhet	Social- och hälsovårdsministeriet	Ministerium
20.4.2018	Tuula Haatainen, vice talman	Riksdagen	
23.4.2018	Kirsi Sillanpää, direktör	Tehy rf	Intresseorganisation
26.4.2018	Tuire Santamäki-Vuori, direktör	Institutet för hälsa och välfärd	Myndighet
2.5.2018	Minister Anne Berner	Kommunikationsministeriet	Ministerium
4.5.2018	Samuli Virtanen, statssekreterare	Statsrådets kansli	Ministerium
8.5.2018	Presentation av ett utlåtande för finansutskottet	Riksdagen	
9.5.2018	Mikkel Näkkäläjärvi, ordförande	Socialdemokratisk ungdom	Annan instans
15.5.2018	Eija Hietanen, direktör	FFC	Intresseorganisation
15.5.2018	Martti Hetemäki, kanslichef	Finansministeriet	Ministerium
23.5.2018	Paula Lehtomäki, statssekreterare	Statsrådets kansli	Ministerium
6.6.2018	Matti Mattila, effektivitetsrevisionsråd	Statens revisionsverk	Myndighet
12–13.6.2018	Deltagande i evenemanget Naantali 24h		Annan instans
26.06.2018	Pekka Timonen, kanslichef	Justitieministeriet	Ministerium
3.7.2018	Presentation av rådets verksamhet för den rumänska delegationen	Statsrådets kansli	Ministerium

Datum	Namn	Organisation	
6.7.2018	Hannu Jouhki, direktör	FFC	Intresseorganisation
20.8.2018	Presentation av rådets verksamhet kanslichefsmötet	Statsrådets kansli	Ministerium
21.8.2018	Kaisa Lähteenmäki-Smith, expert, Petri Uusikylä, forskare	Sitra	Annan instans
22.8.2018	Heli Puura, vice ordförande	Industrifacket	Intresseorganisation
18.9.2018	Ledningen för justitieministeriet	Justitieministeriet	Ministerium
19.9.2018	Anssi Kujala, specialmedarbetare	Finansministeriet	Ministerium
24.9.2018	Presentation av rådets verksamhet	Suomalainen Lakimiesyhdistys	Intresseorganisation
9.10.2018	Tuomas Pöysti, justitiekansler, Mikko Puumalainen, biträdande justitiekansler, Maija Salo, avdelningschef	Justitiekanslersämbetet	Myndighet
15.10.2018	Presentation av rådets verksamhet för den jordanska delegationen	Riksdagen	
	Tjänstemannacentralorganisationens servicegrupp	Tjänstemannacentral-organisationen STTK	Intresseorganisation
18.10.2018	Heidi Hautala, ledamot av Europaparlamentet	Europaparlamentet	
	Katja Lehto-Komulainen, biträdande generalsekreterare	ETUC (EFS)	Intresseorganisation
31.10.2018	Presentation av rådets verksamhet vid Världsbankens sammankomst	Rumänien	Annan instans

Bilaga 2 Presentationer, diskussioner och möten som sekretariatet (ibland tillsammans med presidiet) har deltagit i

- Presentation av rådets verksamhet vid ett möte med samlingsgruppen för utveckling av lagberedningen 23.1.2018.
- Presentation av rådets verksamhet och iakttagelser om lagberedningen vid HAUS kurs för lagberedare 2.2.2018.
- Diskussion om rådets verksamhet med sakkunniga vid inrikesministeriet 9.2.2018.
- Möte med lagberedare vid social- och hälsovårdsministeriet tillsammans med rådets ordförande 11.4.2018.
- Möte med Erno Mähönen, specialsakkunnig, och Henriikki Oravainen, utvecklings-chef, vid arbetslivs- och näringsministeriet 20.4.2018.
- Presentation av översikten för 2017 av rådets verksamhet vid lagberedarnas informationsmöte den 20.6.2018.
- Presentation av rådets verksamhet och iakttagelser om lagberedningen vid HAUS kurs för lagberedare 27.8.2018.
- Presentation av rådets verksamhet och iakttagelser om lagberedningen vid HAUS kurs för lagberedare 13.9.2018.
- Diskussion med ledningen för justitieministeriet tillsammans med rådets presidium 18.9.2018.
- Presentation av rådets iakttagelser om konsekvensbedömningar vid JOVA-kursen 7.11.2018.
- Diskussion med Annika Lindblom, generalsekreterare, och Sami Rinne, specialsakkunnig, om hållbar utveckling och konsekvensbedömning 26.11.2018.
- Diskussion med projektchef Liisa Heinämäkis projektgrupp om projektet för en reform av den sociala tryggheten 19.12.2018.
- Diskussion och informationsutbyte med ministeriernas sakkunniga om en bättre lagstiftning på EU-nivå 20.12.2018.

Bilaga 3 Möten och diskussioner med intressentgrupper (varav en del tillsammans med rådet) som sekretariatet deltagit i

- Deltagande i en intervju inom ramen för ett forskningsprojekt vid Östra Finlands universitet som granskar den verksamhet rådet för bedömning av lagstiftningen bedriver 22.3.2018.
- Deltagande i diskussioner om en bättre EU-lagstiftning. Europeiska kommissionens representation i Finland 26.3.2016.
- Diskussioner med den litauiska delegationen om rådets verksamhet tillsammans med ordföranden för rådet 27.3.2018.
- Hörande av sakkunniga i grundlagsutskottet i anslutning till behandlingen av valfriheten inom social- och hälsovården 10.4.2018.
- Diskussion med företrädare för Sitra (Kaisa Lähteenmäki-Smith, ledande sakkunnig, Jouni Backman, äldre rådgivare, och Petri Virtanen, projektledare) om Sitras initiativ till reformering av statsrådet 24.4.2018.
- Möte med sakkunniga vid konkurrens- och konsumentverket 4.5.2018.
- Sekretariatets och presidiets diskussion med ledningen för justitiekanslersämbetet 9.10.2018.
- Deltagande i ett seminarium arrangerat av Better Regulation Network i Helsingfors 12.10.2018.
- Deltagande i ett seminarium med inbjudna gäster gällande rådets verksamhet 23.11.2018.

Bilaga 4 Internationella möten och sammanträden i anslutning till RegWatchEuropes verksamhet som rådet och sekretariatet deltagit i

- En företrädare för rådets sekretariat deltog i seminariet Cost synopsis ordnat av det tyska Normenkontrollrat i Berlin 12.3.2018.
- Rådets ordförande och sekretariat deltog i OECD/RPC:s möte i Paris 9–10.4.2018.
- Rådets presidium, sekretariat och permanenta sakkunniga deltog i en studieresa för att bekanta sig med OECD:s verksamhet 17–18.5.2018.
- Rådets ordförande och en företrädare för sekretariatet deltog i RegWatchEuropes styrelsemöte i Stockholm 4–5.6.2018.
- Rådets ordförande och en företrädare för sekretariatet deltog i Regulatory Scrutiny Boards konferens 15.6.2018.
- Rådets sekretariat stod värd för ett möte mellan sekretariaten för de nordiska systemorganen i Helsingfors 28.8.2018.
- Rådets sekretariat deltog i ett möte på sekretariatsnivå i RegWatchEurope i Stockholm 31.8.2018.
- Rådets ordförande och en företrädare för sekretariatet deltog i OECD/RPC:s möte i Paris 28-29.11.2018.
- Rådets ordförande och sekretariatet deltog i RegWatchEuropes styrelsemöte i Stockholm 4.12.2018.
- Rådets ordförande träffade tillsammans med andra ordförande i RegWatchEurope Österrikes representant i Coreper I 10.12.2018.



STATSRÅDETS KANSLI

SNELLMANGATAN 1, HELSINGFORS
PB 23, 00023 STATSRÅDET
tfn 0295 16001
info@vnk.fi
vnk.fi/sv

ISSN PDF 2490-1164
ISSN Tryck 2490-0796
ISBN PDF 978-952-287-750-5
ISBN Tryck 978-952-287-749-9x